

# Estándares laborales, libre comercio e integración

**Beethoven Herrera\***

Profesor de la Universidad Externado de Colombia y de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia

**correo electrónico:**  
***beethoven@cable.net.co***

## INTRODUCCIÓN

*El propósito de la actividad económica es incrementar el bienestar de las personas*”, como sostiene el Nóbel Joseph Stiglitz y, por tanto, es preciso favorecer las estructuras económicas y políticas afines a este propósito. Sin embargo, las actuales políticas económicas van en total contravía a estos fines. Ahora bien, cualquier acción destinada a mejorar el bienestar de los individuos debe reconocer la importancia que el trabajo tiene en la vida del ser humano (Stiglitz, 2001).

Las personas pasan la mayor parte de su vida trabajando por lo que el ambiente de trabajo y sus relaciones con éste, tienen un gran impacto en su calidad de vida y en su sensación de bienestar. De igual

forma, el empleo no sólo es importante por su impacto en el ingreso de las personas, sino que también representa un elemento que las identifica y le da sentido a sus vidas. El hecho de que su contribución sea reconocida mediante una remuneración determina para las personas cierto estatus en la sociedad a la que pertenecen.

No obstante, una de los supuestos básicos de la economía neoclásica es considerar que la mano de obra es un factor más de producción, igualándola con cualquier mercancía. Esta concepción pasa por alto la naturaleza humana de la mano de obra y, por tanto, no considera que las personas sean susceptibles de ser influidas por aspectos como el ambiente laboral o la estabilidad en el empleo, y que así afectar su productividad.

\* Fecha de entrega, 30 de agosto de 2004. Fecha de aceptación, 7 de octubre de 2004.

Este es sólo uno de los errores en que incurre la teoría económica dominante, y se relaciona con el hecho de que no tiene en cuenta las imperfecciones presentes en la economía real y, sobre todo, las imperfecciones informativas y sus implicaciones en los mercados. Esta conducta no refleja un desconocimiento de estas imperfecciones sino la esperanza de que su impacto en el equilibrio económico no sea muy significativo. Un reconocimiento de lo contrario dejaría sin valor modelos teóricos que han sido predominantes por largo tiempo.

El desconocimiento de estas contradicciones ha llevado a que procesos como el de descentralización y ajuste del Estado hayan funcionado de manera imperfecta, trayendo consigo mayores tasas de desempleo temporales incluso por encima de las tasas de “equilibrio”. Por lo general, es común asociar el fracaso en algunos mercados con la intervención estatal, pero Greenwald y Stiglitz demuestran que en algunos casos, el Estado puede asumir acciones para mejorar el comportamiento de los mercados y aumentar el bienestar de la población. Esto debido a que los mismos autores postulan que el equilibrio de los mercados y su eficiencia podrían tener mucho que ver con la forma en que se distribuye la riqueza (Stiglitz, 2001).

La teoría neoclásica y sus modelos competitivos, atribuyen efectos negativos para el eficiente funcionamiento de la economía, a cualquier tipo de interferencia, y dentro de éstas no sólo están las atribui-

bles a la acción directa del Estado en la economía, sino también las que incumben a las leyes que protegen los intereses de los trabajadores. Por esta vía son duramente criticadas las intervenciones gubernamentales para mejorar la seguridad en el empleo, los programas públicos de jubilación y, en general, cualquier política que brinde alguna protección para los trabajadores por considerar que aumentan los costos laborales y, por tanto, genera desempleo.

Estas proposiciones carecen de un soporte empírico robusto y, por el contrario, trabajos como el de Card y Krueger demuestran, por ejemplo, que los salarios mínimos no afectan negativamente la generación de empleo como afirma la teoría neoclásica. Al respecto no es posible discernir los intereses que estuvieron detrás de las formulaciones neoclásicas, pero lo que si se puede apreciar con claridad es que benefician directamente al capital en detrimento de las condiciones de los trabajadores y en general de la clase media (Stiglitz, 2001).

En otras palabras, la denominada flexibilización laboral en aras de la eficiencia económica y de la generación de empleo, no es más que un argumento interesado que esconde el propósito de bajar el nivel de bienestar alcanzado por los trabajadores tras años de negociación. Sin importar hasta qué punto los sindicatos han utilizado o no su poder de negociación para beneficiar a un grupo de trabajadores en detrimento de otros, la opción no es desmontar las protecciones laborales, preten-

diendo resultados más eficientes, sino encontrar soluciones para los desequilibrios del mercado laboral.

Volviendo sobre el tema de a quien puede beneficiar el conjunto de políticas economizas de corte neoclásico aplicadas en la actualidad, se puede observar que la liberalización del mercado de capitales aumenta el poder de negociación del capital. En este escenario el capital puede condicionar su presencia en determinado país a los beneficios que se le ofrezcan (desgravación, flexibilización laboral, etc.). Al no existir la libre movilidad laboral, la combinación de la flexibilidad laboral y la liberalización de los flujos de capital, sólo puede traer un aumento en los beneficios para el capital, ignorando de paso los aspectos distributivos y de equidad.

A pesar de esto, las políticas del Consenso de Washington, no sólo han promovido estas políticas, sino que además han estimulado la eliminación de la protección laboral existente en pro de la mayor eficiencia de los mercados. Pero lo que resulta contradictorio es que los defensores de la doctrina del mercado, promulguen la no intervención de carácter institucional, pero promueven la participación de instituciones financieras como los bancos centrales nacionales y organizaciones de carácter internacional como el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Resulta extraño encontrar que los preceptos de la economía monetaria y fiscal anticíclica, enseñados dentro de la macroeconomía básica, no son aplicados por

los países en desarrollo. Por el contrario, estos países adelantan políticas claramente procíclicas en tanto que el FMI defiende, contra toda crítica, las restricciones monetarias y fiscales aun en escenarios de recesión.

Los planes de ajuste dictados por el FMI combinan la liberalización comercial con altas tasas de interés, que impiden la creación de nuevos empleos y empresas, y que además ponen a los países en desarrollo a competir con los productos subvencionados de Estados Unidos y Europa. La difundida teoría de las ventajas comparativas no se puede cumplir en estas condiciones; por el contrario, se configura un círculo vicioso entre desempleo y descontento social, que aumentan el riesgo del país y disminuyen la entrada de inversión.

Las quiebras de empresas altamente endeudadas, causadas por las altas tasas de interés, generan mayor desempleo, que aun en un escenario de recuperación, no es fácil de rebajar. En este contexto es reconocido universalmente el papel que puede desempeñar el gobierno para crear empleos y estimular el crecimiento de la economía, ante la imposibilidad de que el mercado lo haga por sí solo.

De igual forma, la evidencia empírica muestra que una política monetaria restrictiva, sólo es útil durante periodos de expansión económica, pero nunca para estimular el crecimiento de una economía en un periodo de recesión.

Si bien es cierto que la economía ten-

drá siempre fases de crecimiento y decrecimiento o crisis, también es cierto que durante los últimos 25 años, éstas se han hecho más frecuentes y profundas, y esto se debe a que la arquitectura de la economía mundial ha cambiado. Sin duda, el modelo económico vigente ha contribuido a una mayor volatilidad, y ha disminuido la protección social, causando un efecto perverso, que ha influido de manera negativa en la equidad y que ha borrado los logros alcanzados en la disminución de la pobreza.

En lo que respecta a la razón de ser de los bancos centrales independientes (la disminución de la inflación), se postulan tres principios:

- Que a mayor inflación menor crecimiento
- Que una vez la inflación comienza a crecer es difícil volver atrás
- El costo de revertir una situación de inflación es muy alto.

No se ha encontrado un sustento estadístico suficientemente robusto para confirmar las primeras dos afirmaciones, y para la última afirmación, el Nobel Joseph Stiglitz indicó que la evidencia estadística muestra lo contrario. En efecto las “Curvas de Phillips aumentadas, son lineales o convexas y no cóncavas como sustenta el modelo neoclásico” (Stiglitz, 2001).

Por otra parte, no existe evidencia de que países con bancos centrales independientes, logren un crecimiento más rápido,

mayores niveles de empleo o mejores condiciones de bienestar para la población.

El consenso de Washington ha promovido la privatización de las pensiones, exponiendo a las personas de la tercera edad, a riesgos que antes no tenían que asumir; ha promovido la liberalización de capitales, exponiendo a los países a la volatilidad de los flujos financieros, y ha impulsado la flexibilización del mercado de trabajo, con lo cual ha concentrado las consecuencias adversas de estas políticas en los trabajadores.

Por su parte el FMI, que entre sus funciones fundacionales tenía la de estimular a los países para que adoptaran políticas expansionistas; pero ha terminado obligando a los países a hacer exactamente lo contrario, como condición para acceder a sus fondos. No obstante el FMI está a tiempo de retomar sus funciones originales para garantizar la liquidez global, facilitar el crecimiento global sostenido y, de esta forma, promover el pleno empleo.

Finalmente, lo que se puede observar es una hábil manipulación que ha permitido que los intereses comerciales y financieros, ocultos tras las políticas económicas actuales hayan difundido la idea de que la promoción de sus intereses beneficia al conjunto de la humanidad. Lo que esto evidencia es que en el ámbito internacional pesan mucho más la voz de estos intereses que la de los trabajadores y consumidores. Las Instituciones financieras internacionales, defensoras de estos intereses, han llevado a la devastación de la clase media y a

la profundización del poder económico (Stiglitz, 2001).

En el caso de los países más desarrollados, existe una red conformada por ONG, centros de estudio y instituciones de diversa índole, que expresan los intereses de los trabajadores y de los consumidores y que, de cierta forma, aminoran el efecto que tienen las políticas dictadas por los intereses particulares. En estos países la distribución del ingreso y la creación de instituciones democráticas que expresen los intereses de la población, son temas prioritarios. En el caso de los países en desarrollo esto no existe y, por tanto, son los más afectados por la actual situación.

No se debe olvidar que el desarrollo no es sólo la acción de acumular capital y de asignarlo eficientemente, significa una transformación de la sociedad en su conjunto. Por ello promover el desarrollo pasa necesariamente por la reforma de la actual arquitectura económica internacional, dominada por intereses particulares que no se preocupan por el bienestar de la mayoría de la población.

## 1. ESTÁNDARES LABORALES

Hemos asistido durante los últimos años del siglo XX, a la profundización de un proceso de liberalización comercial que comenzó a tomar fuerza después de la Segunda Guerra Mundial. En efecto, la tendencia en la mayoría de los países, fue la de adoptar un modelo económico basado en el fomento del libre comercio con base

en la aceptación generalizada de la teoría de las ventajas comparativas, que señala las ventajas económicas de la especialización y el intercambio.

El acelerado desarrollo de los medios de comunicación, de transporte y de los sistemas de computo, permitieron que el sector terciario de la economía, compuesto principalmente por los servicios financieros, alcanzara un auge sin precedentes, trayendo consigo una profunda transformación de la producción y una recomposición social y cultural. Estos cambios han homogenizado muchos aspectos de la vida diaria de la población mundial, pero a su vez han profundizado diferencias en el ingreso, la educación y el acceso a las nuevas tecnologías.

El proceso de globalización, ha traído también importantes cambios en los procesos productivos, gracias a la libre movilización del factor capital, a la creación de ventajas comparativas inducidas, comúnmente llamadas *ventajas competitivas*, las cuales llevan a una nueva división del trabajo entre los países (Krugman, 1997).

Lo que estos cambios han hecho evidente, es que la relación que conectaba la tecnología con la productividad y los salarios, es cada vez menos consistente con la realidad (Schwab, Smadja, 1994). Es así como la revolución en las comunicaciones y el transporte les ha permitido a las grandes empresas de los países desarrollados reducir costos, trasladando su infraestructura física a aquellos lugares donde la mano de obra es más barata y, en algunos

casos, donde los estándares laborales no son aplicados con rigor. Es lo que se conoce como el proceso de *delocalización*.

Países cuya oferta exportadora hace unos años estaba conformada por productos intensivos en mano de obra y de baja sofisticación tecnológica, hoy día son capaces de ofrecer bienes y servicios, antes exclusivos de los países más avanzados, a costos muy bajos (Rodríguez, 2000).

El proceso de reubicación productiva ha sido tan intenso, que existe el temor en las economías más desarrolladas, dejen de ser países de producción predominantemente manufacturera, para convertirse en economías de producción de servicios, como en efecto viene sucediendo. Salvo Estados Unidos, la mayoría de los países industrializados se están enfrentando al grave problema del desempleo. La realidad es que a pesar de que la productividad y la producción mundial crecen, los trabajos no aumentan, y cada vez es mayor la población desocupada en todo el mundo.

El caso de Estados Unidos tiene connotaciones especiales. Si bien ha sido mucho más exitoso que los países europeos en crear fuentes de empleo, hay que anotar que esto ha sido logrado sobre la base de una “flexibilización” laboral, que se traduce en inestabilidad laboral, empleos de menor calidad, y de baja remuneración, que han redundado en un descenso notable en el nivel de vida de los trabajadores estadounidenses. No es extraño, entonces, que la economía norteamericana logre ser más competitiva que las

demás economías desarrolladas, caso concreto de Europa y Japón, donde las garantías laborales y sociales son aún importantes, a pesar del desmonte paulatino del Estado del bienestar (Rodríguez, 2000).

Esta situación es la que ha llevado a que se proponga por parte de los países desarrollados una armonización de los estándares laborales entre los desarrollados y los del Tercer Mundo mediante una “*cláusula social*” en los tratados comerciales internacionales. El principal argumento esgrimido en favor de la cláusula social, es que hay que impedir que los bajos costos laborales, que tienen las empresas que reubican su producción en los países en desarrollo, presionen una “carrera hacia el fondo” (*race to the bottom*), en los estándares laborales en todo el mundo; por la pérdida de competitividad que implica para los países desarrollados el respeto de los estándares laborales.

La discusión en torno a la implementación de una cláusula social, en las negociaciones comerciales, tiene que ver con la oposición que muestran los países desarrollados y algunas empresas transnacionales, a su imposición, por cuanto consideran que se trata de una medida proteccionista disfrazada bajo un discurso moral. Por su parte, la totalidad de los países en desarrollo se oponen a dicha propuesta argumentando que es una medida injusta puesto que elimina una de las pocas ventajas competitivas que poseen: la mano de obra barata.

### 1.1 Impacto de la globalización en los mercados laborales en los países desarrollados

Por lo general, es normal escuchar que la globalización debe ayudar a resolver los graves problemas de desigualdad que enfrentan los países del tercer mundo. Mucho se ha escrito últimamente sobre el aumento de la desigualdad en estos países, en el marco del actual modelo económico. No obstante, empiezan a aparecer estudios que analizan el crecimiento observado en la disparidad del ingreso en las últimas dos décadas y que intentan explicarlo de una u otra forma.

El teorema de Stolper-Samuelson (SS) sobre la tendencia a la equiparación de los precios de los factores (*Factor Prize Equalization*) de los países que comercian internacionalmente, se ha convertido en un argumento muy utilizado para explicar este fenómeno. Según dicho postulado, los salarios de los trabajadores no calificados del primer mundo tiende a igualarse con los salarios de los trabajadores no calificados del tercer mundo, bajando los salarios de los primeros y subiendo los salarios de los últimos.

De igual forma, al aumentar la oferta mundial de los bienes que incorporan mano de obra no calificada, éstos tienden a bajar de precio y, por tanto, también bajan los salarios de los trabajadores no calificados del primer mundo cuya producción compite con los bienes importados del tercer mundo.

Esta explicación se refuerza en el modelo Eli Heckscher y Bertil Ohlin conocido también como el modelo 2x2. De este modelo se deduce que el libre comercio provoca que los dueños del factor más abundante en un determinado país terminen ganando, pero los dueños del factor escaso, terminen perdiendo.

Sirviéndose de estos dos fundamentos teóricos algunos autores concluyen que *la protección aduanera* podría aumentar el salario real del “factor escaso”. Con estos argumentos políticos, proteccionistas como Paul Buchanan, en los Estados Unidos y Sir James Goldsmith, en el Reino Unido, han abogado por una cláusula social en la organización del comercio, con el fin de impedir que los bajos precios de los productos intensivos en mano de obra, procedentes de los países en desarrollo, erosionen los salarios de los trabajadores del primer mundo.

### 1.2 ¿El comercio con los países en desarrollo perjudica realmente a los trabajadores de los países desarrollados?

En concepto del profesor de la Universidad de Stanford, Paul Krugman, ni el comercio de los países desarrollados con los países en desarrollo ni las inversiones de los primeros en los últimos causan una disminución digna de consideración en el nivel de vida de los trabajadores de los países desarrollados. En efecto, para Krugman la idea de una “cláusula social” en los

tratados comerciales esconde en el fondo, una actitud proteccionista que por supuesto contraviene el espíritu del libre comercio, tan pregonado por los mismos países desarrollados. Krugman argumenta que la “cláusula social” es solo un intento de negarles el acceso a los mercados mundiales a los países del tercer mundo al impedirles el hacer uso de su única ventaja comparativa, su mano de obra abundante y barata.

Jagdish Bhagwati, coincide en casi todo con Krugman; salvo que, considera que el comercio entre los países desarrollados y los países en desarrollo, más bien atenúa el descenso en el nivel de vida producido, no por el comercio entre ambos, sino por el desarrollo tecnológico. De igual forma, considera que los precios de los productos intensivos en mano de obra provenientes de los países del tercer mundo, lejos de bajar, han subido, y basándose en el teorema de Stolper y Samuelson, deduce que en lugar de una baja, se ha presentado más bien un alza en los salarios de los trabajadores del mundo desarrollado.

Para Bhagwati, esta tendencia atenúa los efectos negativos del desarrollo tecnológico sobre el empleo de los trabajadores no calificados. Por lo tanto, rechaza la idea de introducir una cláusula social en las normas de la OMC.

Los autores del libro *Globaphobia*, Robert Lawrence, Gary Burtless, Robert E. Litan y Robert J. Shapiro, coinciden con Krugman y Bhagwati en que la causa de la creciente inequidad en los países del primer mundo es el desarrollo tecnológi-

co. No obstante, admiten que en ciertos casos de comprobado daño a las industrias del primer mundo, es necesaria la aplicación de cláusulas de salvaguarda.

En cambio para Dani Rodrik la globalización sí perjudica a los trabajadores no calificados en los países desarrollados. Admite, sin embargo, que una “cláusula social” en los tratados comerciales podría encubrir una intención proteccionista y por ello considera que dejar el tema sin tratar en las negociaciones multilaterales de la OMC podría ser riesgoso para los trabajadores del tercer mundo. Al igual que otros autores, Rodrik está de acuerdo con la aplicación de salvaguardias en casos especiales.

### 1.2.1 Otras objeciones

Los contradictores de los estándares laborales afirman que éstos no son aplicables a la economía informal; y que por el contrario su aplicación podría alentar el crecimiento de la economía informal. Desde la lógica del modelo económico vigente, los estándares laborales generan rigideces en el mercado laboral, al hacer más costosa la contratación y despido de los trabajadores, lo cual desestimula la contratación de nuevo personal. Mirado desde esta perspectiva, los estándares laborales tendrían un impacto negativo en el empleo en los países en desarrollo, fomentando de paso el crecimiento de la informalidad.

Tras una década de reformas institu-



cionales y laborales en la mayor parte de los países en desarrollo, enfocadas principalmente a flexibilizar los mercados laborales, lo que se observa es un inusitado crecimiento de la informalidad. La denominada recomposición del mercado de trabajo no ha podido absorber la mano de obra cesante, derivada de los procesos de apertura y reajuste del aparato estatal, y que ha terminado incorporándose a la informalidad. Para la OIT la economía informal no es la causa, sino el efecto de una ausencia de estándares (Segenberger, 2000).

Otra objeción a la aplicación de tales normas, es que estos estándares son producto de valores de Occidente y que son contrarios a países con otros valores, tradiciones y culturas. Sin embargo, países como los del este y sureste asiático, con valores “incompatibles”, con culturas materialistas, han adoptado capitalismo y consumismo en igual grado que los países del hemisferio occidental.

### **1.2.2 ¿Cuáles son los estándares laborales (EL) en discordia?**

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), fundada en 1919, ha promulgado hasta el momento más de 180 convenciones y 190 recomendaciones destinadas a implementar y hacer respetar los derechos fundamentales de los trabajadores. La declaración de la OIT de 1998 acerca de los *Principios fundamentales y derechos en el trabajo*, y las ocho convenciones subsiguientes, han sido aceptadas y adopta-

das por los países miembros, que se han comprometido, además, a promoverlas y hacerlas respetar (Segenberger, 2000).

Dentro de estos principios y derechos promulgados por la OIT, están los estándares concernientes a la libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva; la abolición del trabajo forzado; la igualdad de oportunidades y de tratamiento en la contratación y ocupación; el pago equitativo para hombres y mujeres con la misma capacidad; la edad mínima para la contratación; y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil.

A manera de resumen los estándares laborales se pueden clasificar en los siguientes elementos principales:

- La libertad de asociación,
- La prohibición y supresión de toda forma de trabajo forzado,
- La edad mínima para el empleo, con miras a abolir toda forma de explotación del trabajo infantil,
- Las condiciones aceptables de trabajo, que abarcan los términos salariales para favorecer unas condiciones de vida digna para los trabajadores y sus familias,
- La supresión de la discriminación en el empleo por cualquier concepto como género, raza, credo, nacionalidad, etc. (Garay, 2002).

La mayoría de estas normas involucran algunos de los derechos humanos reconocidos, por lo cual su respeto se convierte también en un asunto jurídico

internacional. Otros cubren derechos sociales como el salario mínimo; horas de trabajo; vacaciones y periodos de descanso; protección a trabajadores con necesidades especiales, como mujeres embarazadas, protección social a trabajadores temporales, a poblaciones indígenas o tribales; seguro ocupacional; seguro médico; seguro social y servicios sociales; empleo productivo y de libre selección; servicios de contratación y capacitación laboral (Segenberger, 2000).

### **1.3 Justificación de los estándares laborales**

Entre las razones que llevaron a crear una reglamentación internacional sobre estándares laborales se destacan objetivos como la consolidación de la paz social, la promoción de justicia social, los objetivos sociales y humanos para el desarrollo económico, y la consolidación de una legislación laboral internacional.

En este sentido, en 1948, se introdujeron en los acuerdos que deberían dar origen a la Organización Internacional de Comercio aspectos relacionados con la competencia desleal que significaba la existencia de estándares laborales diferenciales entre países (Garay, 2002). Pero dicha organización, finalmente, no se creó, y en su remplazo se fundó el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, que heredó principios como el rechazo a la utilización de trabajo en las prisiones para producir bienes de exportación, pero sin establecer un marco regulatorio, que

permitiera aplicar sanciones en caso de presentarse tal situación.

El derecho laboral internacional se orientó inicialmente hacia la prevención del *dumping social*. Para poder acabar con esta práctica desleal, los países que competían en mercados internacionales tuvieron que acogerse al código internacional de trabajo acordado. En la práctica, los estándares básicos no representan grandes costos, por lo que son de fácil aplicación, e implementación, como mecanismos importantes para impulsar el desarrollo económico. La aplicación de los estándares sociales en verdad implican mayores costos, y por ello su implementación debe hacerse teniendo en cuenta la situación económica de cada país de forma que sea gradual y progresiva.

En el actual sistema económico no ha sido fácil promover la adopción y aplicación de los estándares laborales y la defensa de los estándares sociales básicos, dado que los fundamentalistas del mercado y los defensores a ultranza del libre mercado y de la aplicación de sus principios en todos los ámbitos económicos, aseguran que el nivel de salarios y condiciones laborales deben ser determinados por el nivel de productividad de cada país, y que estas condiciones sólo pueden ser mejoradas por medio del crecimiento económico.

Los economistas ortodoxos sostienen que cualquier interferencia en la competitividad del trabajo en el mercado laboral será nociva, pues dará paso a una deficiente asignación de recursos, disminuirá la efi-

ciencia y el crecimiento económico, desencadenando desempleo y menores salarios reales.

El problema está en que el crecimiento económico por sí mismo, no es suficiente para asegurar el mejoramiento en las condiciones laborales y de vida de la población; pues es erróneo considerar que los mercados laborales funcionan de la misma manera que otros mercados, simplemente porque el trabajo no puede ser considerado como un bien transable o mercancía (Segenberger, 2000).

En el marco del proceso de globalización, la apertura de los mercados nacionales a la economía internacional, ha intensificado la competencia por lo que muchos países han hecho concesiones en la legislación laboral, y han ofrecido la exoneración del pago de impuestos para ganar ventajas nacionales para el comercio e inversión extranjera. Las presiones para relajar los estándares afectan tanto a países desarrollados como en vía de desarrollo. Estos últimos argumentan su incapacidad para costear estándares hasta no lograr mayores niveles de desarrollo. Para ello se sustentan en el hecho de que existe el riesgo de perder sus ventajas comparativas relativas a los países con altos salarios.

Esta situación ha permitido a los países ricos dar argumentos similares para debilitar los estándares laborales nacionales. Desde su punto de vista, la competencia de los países con bajos costos laborales no les permite mantener sus estándares laborales y sociales (Segenberger, 2000).

### ***1.3.1 Algunas ventajas específicas de la adopción de los estándares laborales***

Los estándares laborales pueden resultar positivos, no solo en el aspecto social sino también en el económico, según su implementación y aplicación. En primer lugar, ellos producen un efecto dinámico en la economía. En efecto, las empresas se ven abocadas a mejorar su competitividad por un mecanismo distinto al de deprimir los salarios, lo cual permite desarrollar otros tópicos, como la innovación tecnológica, o el mejoramiento de procesos. Los términos mínimos del empleo y del trabajo proporcionan un estímulo a los patrones para mejorar la gerencia, la tecnología, los productos, la organización laboral, y las habilidades y capacidades de los trabajadores.

El mejoramiento del entorno y la estabilidad laboral, puede generar un clima de confianza y entendimiento que se convierte en el mejor estímulo para el desarrollo de la solidaridad. De esta forma, se establece una canal de doble vía entre trabajadores y patronos, que permite a los trabajadores aportar conocimiento y experiencia para mejorar la toma de decisiones de las directivas. De igual forma, se crean mecanismos para que los intereses en conflicto se resuelvan mediante la consulta y la negociación.

Es un hecho que los trabajadores que laboran en un entorno de seguridad están más dispuestos a comprometerse con el

buen desempeño de la empresa, y de igual manera a transmitir sus conocimientos a otros trabajadores y a la gerencia; y están, así mismo, en mayor disposición de cooperar en cambios tecnológicos y organizacionales. La seguridad del trabajador puede estar coordinada con la flexibilidad del mercado laboral en la obtención de objetivos comunes (Segenberger, 2000).

La garantía de una protección para los trabajadores en un escenario de economías abiertas, susceptibles a una mayor presión competitiva, un cambio estructural más rápido y más volátil, y crisis externas contagiosas, se convierte en una alternativa positiva al proteccionismo, que permite un equilibrio beneficioso para la sociedad y para la economía interna. Por esta razón, para países en desarrollo es importante adoptar los estándares laborales como una herramienta para insertarse mejor en el contexto internacional globalizado.

Por citar un ejemplo, la eliminación del trabajo infantil no es sólo un imperativo moral, pues existen ventajas económicas en la adopción de medidas para erradicarlo. El trabajo infantil asegura la supervivencia de familias, pero lo hace al precio de reducir la esperanza de vida y los años de vida laboral. De igual forma, evita la formación académica y de habilidades, disminuye así la productividad del trabajo y, por último, aumenta la demanda laboral, llevando a la elevación de las tasas de desempleo, y presionando hacia bajos niveles de salario.

Hay que anotar también que los estándares laborales pueden convertirse en una válvula de escape frente al conflicto social generado por la creciente desigualdad. La discriminación excluye trabajadores del empleo en general o de actividades particulares, reduciendo de esta forma la capacidad del recurso humano. Esto implica la pérdida o el desaprovechamiento de talento y habilidades del mercado laboral. La evidencia empírica muestra que los sistemas de transferencias sociales y las redes de seguridad social disminuyen las disparidades de la renta, consolidan la demanda agregada, reducen la pobreza, y previenen la agitación política (Segenberger, 2000).

Un esfuerzo encaminado a fomentar el desarrollo debe incluir una serie de políticas macroeconómicas expansivas y de políticas de mercado de trabajo activas para ayudar a nivelar la oferta y la demanda laboral, así como medidas de seguridad social y salarios mínimos son requeridas para contrarrestar la precarización de quienes pierden el empleo; facilitar su reingreso al mercado laboral y crear dinámicas de crecimiento y desarrollo.

#### **1.4 Posición del Banco Mundial frente a los estándares laborales**

En lo referente a la normatividad laboral, un análisis de las publicaciones del Banco Mundial durante la última década muestra, sin duda, una evolución en la postura de este organismo, frente al papel

que juegan las normas internacionales del trabajo, en los objetivos de reducir la pobreza y fomentar el desarrollo.

El World Development Report de 1995, estuvo dedicado en su totalidad al tema de los *Trabajadores en un Mundo Integrado*. En el reporte se evidencian posturas positivas sobre la importancia de los sindicatos para compartir los beneficios del crecimiento, y la importancia de fomentar normas que protejan a los menos favorecidos. No obstante, en el mismo texto se deja entrever una inclinación a reafirmar el concepto según el cual “el trabajo de bajo costo es la principal ventaja comparativa de los países pobres” (Banco Mundial, 1995).

Impulsado por la OIT, que en 1999 hizo de los estándares laborales una condición de membresía a través de la Declaración de junio de 1998, el Banco tuvo que pronunciarse al respecto y lo hizo en un documento, llamado *Normas fundamentales del trabajo y el Banco Mundial*. En este papel el Banco apoya varias de las disposiciones sobre algunas de las normas básicas (trabajo infantil, trabajo forzoso y discriminación), por considerarlas acordes con el desarrollo económico (Bakvis, 2002).

Los aspectos en los que el Banco se mostraba más reticente, se relacionaban con lo concerniente a la libertad de asociación y a la negociación colectiva. Aun después de que el Banco fijara la reducción de pobreza como su principal objetivo y prioridad, continuó sin respaldar algunos de los estándares laborales (Bakvis, 2002).

El Banco en este sentido afirmó: “En vista de que las dos anteriores normas políticas como económicas, algunos países se muestran reacios a adoptarlas. Así mismo, la evidencia empírica con respecto a sus beneficios económicos no es del todo clara” (Holzmann and Jørgensen, 2001).

Esta postura del Banco ha sido muy criticada. En efecto, el Banco escogió entre algunas de los estándares laborales con el argumento de que el cumplimiento de algunos de ellos no fomentaba directamente el crecimiento; aun a pesar de que la OIT ha insistido en la naturaleza “interconectada” de estas normas, no sólo entre sí, sino también con el entorno económico y social.

#### **1.4.1 Normas de trabajo, y su relación con el crecimiento económico y la reducción de la pobreza**

Fue hasta el año 2001 que el Banco Mundial mostró un respaldo decidido a todos los estándares laborales, como fue explícito en el texto del discurso de su presidente James Wolfensohn. Estudios realizados en los últimos años no han podido mostrar ninguna evidencia que respalde a aquellos que afirmaban que la supresión de los derechos de los trabajadores para organizarse y negociar colectivamente incentiva el desarrollo económico.

Por el contrario, el conocido estudio de la OECD, de mediados de los 90, encontró una relación positiva entre expor-

taciones y crecimiento económico, de un lado y estándares laborales del otro (OECD, 1996). En el más reciente estudio de la OIT sobre los impactos económicos de estándares laborales, se encontró una leve pero positiva relación, entre los derechos de asociación y negociación colectiva y los flujos de inversión extranjera directa (Kucera, 2001).

De igual manera, el Instituto de Investigación noruego encontró una relación positiva entre el crecimiento económico y el mejoramiento de las normas del trabajo; por lo que concluyó que los estándares laborales pueden convertirse en un estímulo que dinamiza las transformaciones económicas, al desempeñar el papel de regulador y la vez facilitador (Dølvik and Tørrer, 2002). Estas conclusiones se han visto respaldadas por el estudio del Banco Mundial realizado en 1999 y que determinó que el cumplimiento de los estándares laborales no perjudica el crecimiento económico. El estudio, además, concluyó que el respeto de las normas laborales lleva a una distribución más equitativa del ingreso.

En efecto, la versión publicada de esta investigación del Banco declara: “Una mayor densidad de sindicatos, aparentemente, genera un leve impacto, o no lo tiene, en el desempeño comparativo del mercado laboral [...] con una significativa excepción: la mayor densidad sindical está relacionada con la compresión de la distribución del salario y con la reducción de la desigualdad en los ingresos. [...] Fi-

nalmente, con respecto a la mayor densidad de sindicatos, un alto nivel de cubrimiento de las negociaciones (*high bargaining coverage*) está asociado con una reducción de las desigualdades en los ingresos” (Aidt and Tzannatos, 2001).

No es un resultado inesperado, teniendo en cuenta el compromiso manifiesto que ha asumido el Banco, en cuando a priorizar la reducción de la pobreza. Teniendo en cuenta la estrecha relación existente entre pobreza e inequidad, y el papel que la aplicación de los estándares laborales puede desempeñar en la disminución de las disparidades en la distribución del ingreso, es apenas lógica una aceptación de los mismos, como herramienta útil para impulsar el desarrollo en los países más pobres.

En el nuevo enfoque de reducción de la pobreza, el Banco ha hecho énfasis en la importancia de involucrar a las organizaciones que representan a los pobres y a los “no-pobres” en el desarrollo de estrategias para reducir la pobreza. En este sentido los sindicatos empiezan a tener una mayor relevancia (Banco Mundial, 2000).

#### **1.4.2 Comercio e inversión**

Se ha producido todo un debate en torno a la conveniencia o no de incluir los estándares laborales en la Agenda de Negociación de la Organización Mundial del Comercio mediante la implementación de una cláusula social.

La relación entre comercio y normas del trabajo tiene una larga historia. Sin

ir más lejos la Carta de La Habana de 1948, cuyo fin era establecer la Organización Internacional del Comercio –pero que nunca fue ratificada–, incluía un compromiso de los países signatarios de mantener “normas del trabajo justas”. De igual forma, se dieron intentos por incluir los estándares laborales en la ronda del GATT en Uruguay en 1986 y luego en la reunión de la OMC, en Singapur, en 1996 (Bakvis, 2002).

No obstante, muchos acuerdos comerciales de orden regional o nacional se remiten en la actualidad a las normas internacionales del trabajo. Por ejemplo, el Sistema General de Preferencias (GSP) en la legislación comercial estadounidense se remite a los derechos internacionalmente reconocidos de los trabajadores, y el NAFTA respalda los estándares laborales y otro tipo de normas. De igual forma, ocurre con MERCOSUR y su “Protocolo Sociolaboral”, de 1998.

Debido a la presión de diversas ONG, muchas multinacionales han adoptado, desde comienzos de los 90, *códigos de conducta* con respecto a las prácticas laborales, aun con las múltiples discusiones que se han suscitado acerca de su supervisión y aplicación. De manera simultánea, algunas agencias oficiales de desarrollo han empezado a incluir el respeto de los estándares laborales entre los criterios de financiación de sus proyectos (Bakvis, 2002).

No obstante, se encuentra una contradicción entre lo que el Banco pregonaba y los condicionamientos a los que son sometidos

los países que buscan obtener algún tipo de financiamiento. Con frecuencia, estas condiciones incluyen recomendaciones para reducir los niveles de los salarios, o flexibilizar el mercado laboral a través de medidas que estimulan el desempleo y presionan la baja de los salarios y de las condiciones de trabajo.

El FMI y el Banco han apoyado medidas que violan *de facto* los estándares laborales, a pesar de que las instituciones declaran su respaldo. Estos ejemplos dejan ver una contradicción entre lo que el Banco considera como objetivo primordial (disminución de la pobreza) y la aplicación de políticas macroeconómicas “deseables”.

## 2. AMÉRICA LATINA: INTEGRACIÓN COMERCIAL Y NORMAS LABORALES

### 2.1 Los actores sociales y su papel en los acuerdos de integración comercial

Es una preocupación común para los diferentes actores sociales, la posibilidad de una integración basada en una apertura total de las economías, desconociendo los diferentes grados de competitividad y preparación de los sectores económicos. Sobre todo, si se tiene en cuenta la reticencia que muestran algunos países para abolir los subsidios y prebendas en sectores tan sensibles como el agrícola.

Desde esta óptica la integración es



vista como una vía adecuada para ampliar mercados, pero que debe mantener mecanismos de defensa frente a prácticas comerciales agresivas por parte de terceros países (por ejemplo, la política agraria común de la Unión Europea o los subsidios agrícolas en los Estados Unidos), complementados con políticas sociales que faciliten una transferencia gradual de los beneficios del crecimiento económico que se puede derivar de un proceso de estas características.

Además, a nivel de organizaciones existen diferencias en cuanto a la percepción de este tipo de procesos (integración comercial bilateral o multilateral). Mientras los empresarios apoyan estos acuerdos, las organizaciones sindicales mantienen una posición muy crítica al respecto y en el mejor de los casos anteponen su apoyo a estos procesos, a un cambio de rumbo en aspectos centrales (Martínez, 2003).

A diferencia de las organizaciones sindicales, el empresariado no concibe una relación entre comercio y normas laborales. En casos extremos y condicionados por compromisos incluidos en los acuerdos de libre comercio como el NAFTA, las organizaciones empresariales han aceptado la adopción de algunos estándares laborales mínimos de aplicación universal.

La posición de las organizaciones de trabajadores más que expresar un total rechazo a la liberación comercial y los esquemas de integración, deja entrever su preocupación porque el desarrollo co-

mercial se haga a costa de un deterioro de las condiciones del mercado de trabajo y de una degradación de las relaciones laborales.

Existen algunas organizaciones (Confederación Mundial del Trabajo - CMT) más radicales que otras (Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres CIOSL), en cuanto a su oposición a los esquemas de integración actuales, pero que coinciden en incluir en la nueva ronda de negociaciones con la OMC temas como la cláusula social en los acuerdos comerciales; la renegociación de los acuerdos sobre propiedad intelectual; la implementación de controles a los capitales; y la apertura del comercio mundial a los productos agrícolas (eliminación de subsidios agrícolas).

Finalmente, tanto en materia de integración como de libre comercio, las organizaciones sociales demandan un nivel de participación mucho mayor que el actual, que en algunos casos como el ALCA, es prácticamente inexistente.

## **2.2 Las normas laborales en los acuerdos de integración económica**

Dentro de los distintos tratados y acuerdos de integración realizados hasta el momento en América, los siguientes contienen normas laborales:

1. Sistema de Integración Centroamericana – SICA.



2. Comunidad Andina de Naciones – CAN.
3. Comunidad y Mercado Común del Caribe – CARICOM.
4. Mercado Común del Sur – MERCOSUR.
5. Tratado de Libre Comercio de América del Norte – TLC (Canadá, Estados Unidos de Norte América y México).
6. Tratado de Libre Comercio – G3 (Colombia, México y Venezuela).
7. Área de Libre Comercio de las Américas – ALCA.
8. Tratado de Libre Comercio Canadá – Chile.

En estas experiencias, analizadas en grados diferentes y con mayor o menor amplitud, se han incorporado normas laborales, aunque en algunos casos no se haya pasado de la simple declaración genérica. Todos estos procesos han tenido una motivación fundamentalmente económica o comercial y, por tanto, se han concentrado en facilitar la libre circulación de capitales, bienes y servicios. No es extraño, por tanto, que no se hayan incluido los aspectos laborales inherentes a cualquier proceso de esta índole.

En casi todos los casos ha sido en una etapa posterior a su negociación, y a veces muchos años después, que se han incorporado los aspectos laborales como instrumentos complementarios a los tratados. En este sentido las normas recogidas por las distintas experiencias de integración varían de un caso a otro. En algunas se privilegian los derechos fundamentales del

trabajo, mientras que en otras se privilegia el empleo y la seguridad social.

Esta heterogeneidad permite encontrar que en algunos procesos de integración se han omitido pronunciamientos respecto de ciertos derechos fundamentales, como la libertad sindical, la negociación colectiva, la huelga, el trabajo forzoso y la protección de los menores que trabajan. Este es el caso del Sistema de Integración Centroamericana, SICA, que sólo recogió la obligación de no discriminación; la Comunidad Andina y el Tratado de Libre Comercio G3, que no recogieron ningún derecho fundamental; y el Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA, que igualmente sólo se ocupa de la obligación de no discriminación y de la igualdad de remuneración. Todos estos casos privilegian los temas de empleo y de seguridad social (Martínez, 2003).

En otras experiencias ha primado el tratamiento de los derechos fundamentales, sin descuidar el tratamiento de las condiciones de trabajo, empleo y seguridad social. La Comunidad del Caribe, CARICOM, el Mercado Común del Sur, MERCOSUR, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN y el Tratado de Libre Comercio Canadá–Chile, son ejemplos de este tipo de enfoque (Martínez, 2003).

En cuanto a derechos fundamentales se destacan CARICOM, el MERCOSUR, el TLC (de América del Norte) y el TLC (Canadá–Chile), que han incorporado a sus normas de integración la totalidad de

los derechos fundamentales en materia de trabajo, según la Declaración de la OIT de 1998 sobre el particular. CARICOM se destaca, así mismo, por ser la única experiencia de integración que ha recogido en su normativa la totalidad de las instituciones de los derechos fundamentales del trabajo, de las condiciones de trabajo y del empleo, administración del trabajo, seguridad social y órganos de promoción (Martínez, 2003).

Los Tratados de Libre Comercio de América del Norte y el de Canadá-Chile, incluyen en su normativa los derechos fundamentales en materia de trabajo y las prescripciones protectoras respecto de algunas instituciones que conforman las condiciones de trabajo (jornada de trabajo, remuneración mínima y seguridad e higiene ocupacional), además de prescripciones sobre promoción del empleo y protección de trabajadores migrantes. No obstante, existe en estos tratados una menor preocupación por la atención de los derechos a la seguridad social.

El Mercado Común del Sur no incluye normas sobre condiciones de trabajo, salvo el caso de mecanismos de solución de controversias laborales, pero sí recoge todas las instituciones relativas al empleo. Al igual que los dos tratados de libre comercio mencionados en el párrafo anterior, se otorga menor atención a los derechos a la seguridad social.

En términos generales se puede concluir que CARICOM, es la experiencia que mayor número de previsiones en materia

laboral contiene: 31, seguida de MERCOSUR con 17, de TLC América del Norte y Canadá-Chile con 15 y Comunidad Andina con 14. Las experiencias de integración con menor número de prescripciones laborales son SICA, con siete, ALCA, con seis y G-3 con una. El tema en el cual se encuentra unanimidad en todos los acuerdos es el de la promoción del empleo (con 9 inclusiones) (Martínez, 2003).

El único tratado que hace un reconocimiento al derecho de estabilidad en el trabajo es el CARICOM. Este proceso de integración ha desarrollado un modelo de legislación sobre este tema.

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: NORMAS LABORALES EN LOS ACUERDOS  
E INSTITUCIONES DE INTEGRACIÓN**

|                               | OEA | SICA | CAN | CARI<br>COM | MERCO-<br>SUR | TLC | TLC-<br>G3 | ALCA | FRECUENCIA |
|-------------------------------|-----|------|-----|-------------|---------------|-----|------------|------|------------|
| Libertad sindical             | •   |      |     | •           | •             | •   |            |      | 5          |
| Negociación colectiva         | •   |      |     | •           | •             | •   |            |      | 4          |
| Huelga                        | •   |      |     | •           | •             | •   |            |      | 5          |
| Trabajo forzoso               | •   |      |     | •           | •             | •   |            |      | 5          |
| Protección de menores         | •   |      |     | •           | •             | •   |            |      | 5          |
| No discriminación             | •   | •    |     | •           | •             | •   |            | •    | 7          |
| Igualdad de remuneración      | •   |      |     | •           | •             | •   |            | •    | 6          |
| Sub total I.                  | 6   | 1    |     | 7           | 7             | 7   |            | 2    |            |
| Derecho al trabajo            | •   |      |     | •           |               |     |            |      | 2          |
| Jornada de trabajo            | •   |      |     | •           |               | •   |            |      | 4          |
| Descanso                      | •   |      |     | •           |               |     |            |      | 2          |
| Remuneración justa y adecuada | •   | •    |     | •           |               | •   |            |      | 5          |
| Estabilidad en el trabajo     | •   |      |     | •           |               | •   |            |      | 2          |
| Promoción o ascenso           | •   |      |     | •           |               | •   |            |      | 2          |
| Mujeres                       | •   |      |     | •           |               | •   |            | •    | 3          |
| Minusválidos                  | •   |      |     | •           |               | •   |            |      | 2          |
| Vacaciones                    | •   |      |     | •           |               | •   |            |      | 2          |
| Feriados                      | •   |      |     | •           |               | •   |            |      | 2          |
| Seguridad e higiene           | •   |      |     | •           |               | •   |            |      | 4          |
| Mecanismos de solución        |     |      |     | •           | •             | •   |            |      | 2          |
| Sub total II.                 | 11  | 1    |     | 12          | 1             | 3   |            | 1    |            |
| Promoción del empleo          | •   | •    | •   | •           | •             | •   | •          | •    | 9          |
| Movilidad de mano de obra     |     | •    | •   | •           | •             | •   |            | •    | 7          |
| Formación profesional         | •   |      | •   | •           | •             |     |            |      | 4          |
| Orientación vocacional        | •   | •    | •   | •           | •             |     |            |      | 5          |
| Sub total III.                | 3   | 4    | 4   | 4           | 4             | 2   | 1          | 2    |            |

|                                                                  |           |          |           |           |           |           |          |          |   |
|------------------------------------------------------------------|-----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|----------|---|
| <b>VI. ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO</b>                            |           |          |           |           |           |           |          |          |   |
| Promoción del empleo                                             | •         | •        | •         | •         | •         | •         | •        | •        | 9 |
| Movilidad de mano de obra                                        |           | •        | •         | •         | •         | •         |          | •        | 7 |
| Formación profesional                                            | •         |          | •         | •         | •         |           |          |          | 4 |
| Orientación vocacional                                           | •         | •        | •         | •         | •         |           |          |          | 5 |
| Sub total III.                                                   | 3         | 4        | 4         | 4         | 4         | 2         | 1        | 2        |   |
| <b>V. ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO</b>                             |           |          |           |           |           |           |          |          |   |
| Administración del trabajo                                       |           |          | •         | •         |           |           |          |          | 2 |
| Inspección del trabajo                                           |           |          | •         |           | •         |           |          |          | 2 |
| Sub total IV.                                                    |           |          | 2         | 1         | 1         |           |          |          |   |
| <b>V. SEGURIDAD SOCIAL</b>                                       |           |          |           |           |           |           |          |          |   |
| Seguridad Social                                                 | •         | •        | •         | •         | •         |           |          | •        | 6 |
| Subsidios por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales | •         |          | •         | •         |           |           |          |          | 3 |
| Indemnización por lesiones o enfermedades de trabajo             | •         |          | •         | •         |           | •         |          |          | 5 |
| Atención médica                                                  | •         |          | •         | •         |           |           |          |          | 3 |
| Auxilio funerario                                                |           |          | •         |           |           |           |          |          | 1 |
| Protección contra desocupación                                   | •         |          | •         |           | •         |           |          |          | 3 |
| Protección contra la vejez                                       | •         |          | •         | •         |           |           |          |          | 3 |
| Pensión de sobrevivientes                                        |           |          |           | •         |           |           |          |          | 1 |
| Sub total V.                                                     | 6         | 1        | 7         | 6         | 2         | 1         |          | 1        |   |
| <b>VI. ÓRGANOS DE PROMOCIÓN Y CONTROL</b>                        |           |          |           |           |           |           |          |          |   |
| Órganos de promoción                                             | •         |          | •         | •         | •         | •         |          |          | 6 |
| Órganos de control                                               | •         |          |           |           | •         | •         |          |          | 4 |
| Sub total VI.                                                    | 2         |          | 1         | 1         | 2         | 2         |          |          |   |
| <b>TOTAL I-VI</b>                                                | <b>28</b> | <b>7</b> | <b>14</b> | <b>31</b> | <b>17</b> | <b>15</b> | <b>1</b> | <b>6</b> |   |

Fuente: Daniel Martínez, 2003.

De todos modos, a pesar de que se han logrado importantes avances en el tema de la inclusión de los temas laborales en los acuerdos comerciales de integración, aún es mucho lo que falta por hacer en lo que respecta a una adecuada aplicación de dicha normativa. Aún son muchas las quejas recibidas en la OIT por reiteradas y frecuentes violaciones que en este campo se observan en los países de la región.

Sin embargo, el fenómeno más preocupante en la región es el aumento del trabajo temporal, en la medida en que cada vez un mayor número de empresas recurre a la contratación de trabajadores bajo la modalidad de contratos de servicios o similares, lo cual evidencia que en la actualidad el problema no es tanto el de la incorporación de las normas laborales a los procesos de integración y de libre comercio sino el de la progresiva reducción del ámbito de aplicación de las mismas.

### **2.3 Los sistemas generalizados de preferencias**

Si bien los sistemas de preferencias comerciales (menores aranceles, aumento de cuotas de importación, etc.) no se constituyen en acuerdos en un sentido estricto, el otorgamiento de preferencias a la importación de productos producidos en países en desarrollo supeditado al cumplimiento de determinadas condiciones, se constituyen en un importante objeto de análisis con el fin de determinar los vínculos entre comercio y normas laborales.

Estos sistemas condicionan el otorgamiento de preferencias comerciales al cumplimiento, por parte de los países beneficiarios, de ciertos requisitos, exigidos por el país que otorga las preferencias, en materia laboral (respeto a los derechos fundamentales en el trabajo, reconocidos por la OIT), medioambiental, de propiedad intelectual, etc; siendo los más importantes el aplicado por la Unión Europea y el de los Estados Unidos de Norteamérica.

Para el 2002 la UE condicionó la renovación y ampliación de su SGP a la aplicación eficaz de los derechos fundamentales de los trabajadores. Con el nuevo Plan, que abarca ahora productos de especial importancia para los países en desarrollo, las tarifas arancelarias se reducirían en 8.5 puntos porcentuales para los países que soliciten el beneficio y respeten los derechos fundamentales. Además, la UE puede excluir del Plan a países que violan esos derechos fundamentales (Martínez, 2003).

Entre tanto, los Estados Unidos aplican beneficios arancelarios a aquellos países que, entre otros requisitos, adopten medidas adecuadas para asegurar el respeto de los derechos fundamentales en el trabajo. En los últimos 20 años, el Sistema ha beneficiado a muchos países, si bien, por no respetar dichos derechos, se han suspendido los beneficios a 13 países y en unos 30 casos más los países denunciados debieron modificar su legislación laboral para poder seguir beneficiándose del Sistema (Martínez, 2003).

## **2.4 Integración, liberalización de los mercados, empresas multinacionales y relaciones laborales.**

No es común que los acuerdos de libre comercio contemplen cláusulas laborales, salvo excepciones recientes como el Acuerdo entre Canadá y Chile, entre México, Estados Unidos y Canadá, entre Chile y los Estados Unidos y algunos otros. No obstante, muchos de estos tratados de integración han permitido a las empresas multinacionales ampliar su presencia en diversos países, atraídas por las facilidades otorgadas a la inversión extranjera, entre las cuales con frecuencia se incluye un tratamiento laxo en lo que atañe al respeto a la normatividad laboral.

Si bien ésta fue la tendencia durante la década de los noventa, comienza a apreciarse y cada vez con más frecuencia que algunas de estas empresas negocian acuerdos con sus trabajadores, sobre temas relativos a las relaciones laborales entre empresa y trabajadores y a las condiciones de trabajo de éstos. Este nuevo marco de aplicación de la normativa laboral internacional establece un precedente frente a la apreciación de que las empresas multinacionales se instalan en países en los que, entre otras ventajas, existe una gran laxitud en la naturaleza y aplicación de las normas laborales. Así, estos acuerdos muestran un progresivo, aunque aún lento, desarrollo de un mayor compromiso de respeto a la normatividad laboral,

en especial lo que toca a los derechos fundamentales.

## **3. LOS ACUERDOS BILATERALES DE INTEGRACIÓN COMERCIAL Y SU CONTENIDO LABORAL**

### **3.1 Provisiones laborales de los TLC de Chile y Singapur**

Desde una óptica laboral, los TLC firmados por Estados Unidos con Chile y Singapur, la desregulación del comercio y la liberación de los flujos de capital pone muchos empleos en riesgo. La competencia basada en el incremento de las habilidades y productividad mediante la incorporación de tecnologías blandas (capacitación, gestión, procesos, etc.) y duras (maquinaria), puede ser positiva para los trabajadores, pero existe el riesgo de que se opte por la competencia basada en sueldos bajos, en la precarización de las condiciones de trabajo, y el debilitamiento de los derechos de los trabajadores en lo que se conoce como una *carrera hacia el fondo*.

El Congreso norteamericano ya había reconocido este peligro en la Ley de Autoridad para la Promoción del Comercio (*Trade promotion authority* por su siglas en inglés-TPA), y por ello ha ejercido presión para que se logre asegurar que los derechos de los trabajadores se protejan en nuevos acuerdos comerciales. Uno de los varios objetivos de negociación en la sección 2102(a)(6) del TPA es “promover

el respeto para los derechos de los trabajadores ... consistente con estándares de trabajo básicos de la OIT” en nuevos acuerdos comerciales. El TPA también incluye los objetivos de negociación acerca de las peores formas de trabajo infantil, la no-derogación y aplicación efectiva de las normas laborales (LAC, 2003).

No obstante, las provisiones laborales de los TLC de Chile y Singapur se quedan cortas en cumplir estos objetivos. Incluso estos acuerdos han dado un paso atrás respecto a las provisiones hechas sobre los derechos de los trabajadores en el TLC de EE.UU.-Jordania y en el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). En los acuerdos de Chile y Singapur, hay sólo una estipulación sobre los derechos laborales y es la obligación de que cada país imponga las normas laborales que considere convenientes. Todas las otras obligaciones contenidas en los capítulos del trabajo, muchas de las cuales han sido tomadas de los objetivos para la negociación fijadas por el Congreso norteamericano, no son explícitamente cubiertas por el sistema del arreglo de disputas y, por tanto, son inaplicables (LAC, 2003).

A primera vista, los capítulos laborales de los tratados firmados por Estados Unidos con Chile y Singapur aparecen similares provisiones laborales a las del TLC con Jordania. Los compromisos claves del TLC con Jordania aseguran que los estándares laborales básicos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se reconozcan y sean protegidos por la ley domés-

tica, y que no sean derogados o ignorados.

Estas condiciones están presentes en los TLC de Chile y Singapur. Pero hay una diferencia crucial. Bajo el acuerdo con Jordania, los países pueden establecer una reclamación con respecto a las fallas de la contraparte en cumplir con cualquier provisión del capítulo laboral, inclusive los compromisos en la no-derogación de los estándares de la OIT. En el marco del mecanismo de la resolución de disputas bajo el TLC con Jordania, los casos relativos al no cumplimiento de la normatividad laboral pueden ser debatidos en el contexto del acuerdo. En los acuerdos de Chile y Singapur, por otro lado, las quejas con respecto a los compromisos laborales claves no se pueden llevar ante el mecanismo de resolución de disputas.

De hecho, la única provisión laboral que es susceptible de ser sometida a la resolución de disputas en ambos acuerdos es el compromiso de cumplir efectivamente las leyes domésticas. Y mientras los procedimientos de resolución de disputas y de arreglo eran idénticos para las provisiones de trabajo, medio ambiente, y las provisiones comerciales del TLC con Jordania, las provisiones del trabajo y el medio ambiente en los TLC con Chile y Singapur son diferentes y más débiles que las provisiones para la aplicación de las obligaciones en el terreno comercial.

En estas circunstancias, los acuerdos de Chile y Singapur representan un retroceso respecto al SGP vigente, bajo el cual a los países se les pueden negar los benefi-

cios del comercio si ellos no han tomado, o no están dando pasos para aplicar los derechos laborales internacionalmente reconocidos. Esto es un estándar sustantivo, que vas más allá de ser sólo un requisito para imponer las leyes domésticas. El SGP requiere explícitamente que los países aseguren que sus leyes garanticen la libertad de asociación y el derecho de organizarse en sindicatos y negociar colectivamente, impidan el trabajo forzado, establezcan una edad mínima para el empleo de niños, y reflejen condiciones aceptables respecto al salario mínimo, horas del trabajo, salud y seguridad.

Los trabajadores han utilizado el proceso de reclamación del SGP para revisar los abusos de derechos laborales en docenas de países, incluido Chile. Bajo el TLC de Chile el instrumento de petición del GSP será remplazado por las provisiones laborales del TLC que son evidentemente más débiles. En el papel las disputas laborales sólo se discutirán cuando se compruebe el fracaso del país en imponer sus propias leyes laborales, por inadecuadas que esas leyes sean. Incluso si se encontrara una violación de este compromiso, el remedio no sería la suspensión de los beneficios comerciales. El TLC pierde también el procedimiento individual de petición disponible bajo el SGP, que les da a los trabajadores una voz importante en el proceso de revisar y mejorar los derechos de los trabajadores (LAC, 2003).

Al enfocarse exclusivamente en la aplicación de leyes laborales domésticas, los

TLC de Singapur y Chile terminan creando un perverso incentivo. Un país podría modificar sus leyes para prohibir la conformación de asociaciones de trabajadores, permitir el trabajo infantil y trabajos forzados, e invalidar todos los acuerdos de negociación colectiva, y no se expondría a ninguna sanción bajo los acuerdos de Chile y Singapur.

### **3.2 CAFTA, débil protección de los derechos laborales**

Los defensores del libre comercio argumentan que entre sus beneficios está el aumento del bienestar y el mejoramiento del respeto de los derechos laborales. Pero ello no ocurrirá si no se adoptan protecciones ejecutables en la estructura misma de los acuerdos. La Ley que aprobó la Autoridad de Promoción Comercial promulgada por el Congreso de Estados Unidos compromete a su gobierno a asegurarse que los acuerdos comerciales que firme, promoverán el respeto a los derechos de los trabajadores. En esa dirección el CAFTA incluyó provisiones para los derechos laborales, pero las mismas son muy débiles, pues no asegura que los países estén en conformidad con los derechos laborales internacionalmente reconocidos y falla en proteger a las mujeres contra la discriminación laboral.

El acuerdo exige a los países respetar sus propias leyes laborales, las cuales pueden o no estar en concordancia con los estándares internacionales, pero adicionalmente incluye un débil mecanismo de



exigibilidad para asegurar el cumplimiento de ese débil compromiso. Falla también al no exigir a los países que incluyan garantías procesales y soluciones para corregir las violaciones detectadas. Además, el mecanismo que se propone construir para la cooperación, no garantiza un financiamiento que asegure su eficacia. Dado el bajo nivel de respeto de los derechos laborales en Centroamérica, el acuerdo incluye pocos incentivos para mejorar dicha situación.

En lugar de asegurar la adecuación de las normas laborales de los países de la región con las normas internacionales establecidas por la OIT, el Tratado sólo “recomienda a las partes trabajar por asegurar dicha concordancia, y no debilitar las protecciones laborales consagradas en sus leyes, como medio para estimular el comercio y las inversiones”. Si un país viola tales provisiones, no sufrirá consecuencias significativas, pues el acuerdo no contempla la posibilidad de multas o sanciones por tales violaciones.

Las leyes laborales centroamericanas están lejos de cumplir los estándares internacionales. En diciembre de 2003, Human Rights Watch reportó que las leyes de El Salvador referidas a la libertad de asociación no protegen adecuadamente este derecho. Los procedimientos de despido de trabajadores pueden ser manipulados contra los sindicalizados, el proceso de registro sindical es excesivamente engorroso, la discriminación antisindical en la contratación no está explícitamente

prohibida y las provisiones contra los despidos y suspensiones antisindicales son débiles y fáciles de burlar. El Tratado no exige a los países miembros corregir esas carencias ni previene contra el futuro debilitamientos de dichas leyes.

Aunque la enumeración de derechos laborales que hace el CAFTA incluye cinco derechos laborales internacionalmente reconocidos, excluye las normas relativas a la eliminación de la discriminación en el empleo, uno de los cuatro derechos fundamentales proclamados por la OIT en la Declaración de Principios de 1998. En estas condiciones, Guatemala podrá continuar con su ilegal práctica de exigir prueba de embarazo a las mujeres en las zonas francas de exportación; al igual que lo hacía un decreto promulgado por la ministra de trabajo de Samper, y que debió ser derogado frente a la protesta internacional.

Si un país es sancionado por violar los derechos incluidos en el Tratado, basta el pago de la multa, y no incluye mecanismos para obligar a corregir las violaciones sancionadas, y puede continuar con el pago de la multa y persistir en las violaciones.

El mecanismo creado para la cooperación laboral, destinado a brindar asistencia técnica dispondrá de recursos limitados, pues la administración Bush ha reducido el presupuesto de cooperación laboral a nivel mundial desde US \$99.5 millones en 2004 a sólo US \$19 millones para 2005 (una reducción del 82%). Con los contenidos negociados, el no estimula el mejoramiento de la legislación labo-

ral y la adecuada sanción de las violaciones que se presenten, sobre todo en el caso de la discriminación contra la mujer. Por ahora, el Tratado ha sido sometido al Congreso, pero su aprobación atraviesa dificultades en medio de la campaña electoral, y no es improbable que el tema laboral esté en el centro de las preocupaciones de los legisladores estadounidenses, que podría conducir a la exigencia del fortalecimiento de las garantías del respeto de los derechos laborales.

#### **4. EVALUACIÓN DEL TRATADO NORTEAMERICANO DE LIBRE COMERCIO (NAFTA / TLCAN)**

##### **4.1 Análisis del caso mexicano**

Una observación detallada del proceso conducente a la creación del ALCA y de las intenciones manifiestas, en especial de Estados Unidos, permite entender que se avanza hacia una especie de Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) extendido para todo el continente. De hecho, los primeros borradores sugieren que el tratado propuesto toma como modelo inmediato al TLCAN, que entró en vigor en 1994 (Wise, Gallagher, 2002).

Esta situación hace que la evaluación de los impactos del TLCAN, en los países que lo conforman (Canadá, Estados Unidos, México) permita establecer ciertos parámetros acerca de los posibles impactos y consecuencias de un acuerdo de es-

tas características, pero a mayor escala, como en últimas parece ser el ALCA.

##### **4.1.1 Comercio y desarrollo**

La apertura comercial y de capitales, acompañada de los procesos de integración inherentes a la globalización, ha terminado convirtiéndose para muchos países en desarrollo, más que un modelo de inserción en la economía internacional, en un modelo de desarrollo. Lo que ha mostrado la evidencia empírica es que el modelo aperturista, está concebido sólo como un modelo de acumulación, que de ninguna forma aborda los problemas distributivos y que, por el contrario, aumenta las brechas ya existentes en cuanto a ingresos, educación y desarrollo, no sólo a nivel individual sino también regional.

Bajo este marco conceptual, el análisis de los resultados del TLCAN, o NAFTA, para México, se constituye en una muestra de los efectos que el ALCA podría tener para las naciones del resto del continente, habida cuenta de las diferencias estructurales existentes en el nivel de desarrollo de los países. Las cifras oficiales tanto del Banco Mundial como del gobierno de México demuestran, como ya se mencionaba con anterioridad, la mejora en algunas de las variables macroeconómicas. La liberalización comercial ha conseguido estimular el comercio y las inversiones, y ha puesto la inflación bajo control. Las exportaciones de México han crecido rápidamente a un promedio anual

del 10,6 por ciento desde 1985, y casi se ha triplicado la inversión extranjera directa, llegando a un índice de crecimiento del 21 por ciento anual. La inflación ha sido dominada considerablemente (Wise, Gallagher, 2002).

Sin embargo, un análisis más detallado de las cifras arroja las siguientes conclusiones:

- El crecimiento económico de México en los últimos años ha sido lento - menos de un 1 por ciento per cápita anual desde 1985 a 1999- comparado con el 3.4 por ciento desde 1960 a 1980.
- Si bien se han incrementado las exportaciones, las importaciones lo han hecho mucho más, lo cual arroja en su balanza comercial un saldo negativo.
- Se han creado pocos puestos de empleo. El sector industrial, uno de los pocos que ha mostrado un crecimiento económico significativo, ha visto una pérdida neta en cuanto a puestos de trabajo desde que la TLCAN, entró en vigor.
- Los salarios reales han descendido a nivel nacional. El salario mínimo real ha bajado un 23 por ciento bajo el TLCAN, en tanto que los salarios industriales han descendido un 12 por ciento bajo el TLCAN.
- La entrada en vigor del TLCAN aceleró los procesos de informalización del trabajo. En la actualidad el 60 por ciento de los empleados no reciben los beneficios que exige la ley laboral de México

y se estima que un tercio de la población económicamente activa trabaja en el sector informal.

- El número de hogares que viven en la pobreza se ha incrementado en un 80 por ciento desde 1984, con el 75 por ciento de la población del país viviendo por debajo de la línea de pobreza en la actualidad.
- La desigualdad ha empeorado y el coeficiente de Gini en México (la medida estándar internacional de desigualdad) se ubica en 0.48 lo cual convierte a México en una de las naciones con mayor desigualdad del hemisferio.
- El sector agrícola está en crisis, ahogado por las importaciones de granos de los EE.UU. han caído los precios comerciales, y la ayuda gubernamental se ha reducido. Cuatro quintas partes de la población rural de México viven en la pobreza, y más de la mitad en una pobreza extrema (Banco Mundial, 2002).

Estas cifras dejan claro que la integración económica de México no se ha expresado en un mayor desarrollo y, por el contrario, en algunos casos la integración comercial ha acelerado procesos de empobrecimiento y desigualdad.

#### **4.1.2 Medioambiente: degradación acelerada**

Los defensores del TLCAN al ser cuestionados sobre el tema ambiental, preveían que la integración económica con México

llevaría finalmente a una creciente armonización de los estándares medioambientales y de desarrollo. Entre 1985 y 1999, la contaminación atmosférica ha crecido en torno a un 97 por ciento. Para nadie es un secreto las constantes quejas contra las maquilas, que proliferaron con el TLCAN, debido al grave daño que causan al medio ambiente (Mendiola, 1997).

El caso del maíz muestra como un acuerdo de estas características puede impactar el medioambiente. El gobierno mexicano ha apoyado a compañías como Monsanto para distribuir semillas híbridas, que supuestamente tienen mayor rendimiento. No obstante, a diferencia del maíz 'criollo', el grano procedente de cultivos 'híbridos' no sirve como semilla, lo que obliga al campesino a adquirirlas cada temporada. Las semillas híbridas requieren mayor cantidad de fertilizantes y de químicos, que proveen las mismas empresas. Adicionalmente en Chiapas, la utilización intensiva de insecticidas ha causado severos problemas para la salud de los campesinos.

El gobierno mexicano calcula que los costos económicos de la degradación medioambiental han ascendido a un 10 por ciento del producto interno bruto (PIB) anual, lo que equivale a 36 billones de dólares anuales. Este incremento de los costos supera el índice del aumento del producto interno bruto, que asciende a solo un 2,6 por ciento sobre una base anual (Wise, Gallagher, 2002).

#### **4.1.3 La liberalización de la agricultura en México**

Durante más de dos décadas, los EE.UU. han promovido de diferentes maneras la liberalización rápida e incondicional de las economías en desarrollo, mientras se aseguraba de mantener y consolidar sus propios mecanismos de apoyo a la agricultura. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) supuso un ejemplo sin precedentes de liberalización acelerada y fue presentado como el paradigma de un nuevo modelo de relaciones comerciales.

En el sector agrario, donde México supuestamente tenía una ventaja comparativa, el comercio con EE.UU. se ha incrementado desde 1994, pero el valor de las exportaciones estadounidenses ha excedido con mucho las de su vecino del sur. Lo que es más importante, el proceso no ha llevado a una reducción en los niveles de pobreza, que permanecieron prácticamente iguales durante la década de los 90. Los niveles de desigualdad no sólo no se han reducido, sino que incluso han crecido en los estados del cinturón sur del país.

El TLCAN preveía la liberalización rápida de la mayor parte de los sectores, con excepción de una lista de productos 'sensibles' para alguna de las partes. Al estar entre los productos 'sensibles', se acordó retrasar hasta 2008 la liberalización completa del maíz.

No obstante lo acordado, poco después de la liberalización, las importacio-

nes de maíz procedentes de EE.UU. se duplicaron con respecto a la media de los años anteriores; y una transición que debía haber durado quince años se vio reducida a poco más de treinta meses. La liberalización y la avalancha de importaciones baratas han traído consigo el desplome de los precios y el deterioro de las condiciones de vida de los pequeños productores. Desde la entrada en vigor del TLCAN el precio real del maíz ha caído en México más de un 70 %. Esto significa que los productores maiceros viven hoy con menos de un tercio de los ingresos que tenían en 1994 (Fanjul, Fraser, 2003).

#### **4.1.3.1 Maíz y TLC: *¿reconversión productiva?***

La oleada de exportaciones estadounidenses ha creado una presión adicional sobre los empobrecidos granjeros de maíz en México. Esto no sólo ha causado un incremento de la pobreza y de la emigración, sino que amenaza además a la rica reserva de biodiversidad de plantas cultivadas por los granjeros tradicionales del país, considerada por los agricultores de todo el planeta como un bien público.

En tanto Estados Unidos mantenga las ayudas internas a su producción agrícola, será muy difícil para la agricultura de cualquier país competir exitosamente con este país. Este “dumping”, lo ha soportado México y en especial sus campesinos más pobres, al punto que cultivos tan tradicionales en ese país como el maíz,

están a punto de desaparecer. La situación reviste particular gravedad si se tiene en cuenta que México es uno de los principales consumidores de este cereal en el continente, por lo que la cuestión acerca de la seguridad alimentaria, más que un discurso nacionalista, se convierte en un aspecto muy importante a la hora de negociar en el área agrícola.

Los productores mexicanos están atrapados en una competencia contra un sector que recibe cantidades ingentes de dinero por parte del gobierno estadounidense, y está controlado por un puñado de compañías transnacionales. Las exportaciones de maíz norteamericano a precios artificialmente bajos están destruyendo los medios de vida a los pequeños productores en los países en desarrollo.

#### **4.1.3.2 La estructura del sistema de apoyo del gobierno de EE.UU.**

En sus informes a la OMC los EE.UU. niegan la existencia en su país de cualquier subsidio a la exportación del maíz; y declaran estar actuando ajustados a la normatividad de la OMC. El problema es que la regulación de la OMC sobre agricultura ignora que las transferencias a los productores (como en el caso estadounidense) suponen de hecho un subsidio a la exportación.

En el año 2000 los productores estadounidenses de maíz recibieron ayudas por 10.100 millones de dólares. Por otra parte, cálculos demuestran que el compo-

nente de subsidio ‘implícito’ en las exportaciones de EE.UU. a México está entre los 105 y los 145 millones de dólares anuales. Esta cantidad es similar al ingreso acumulado de 250.000 productores de maíz en Chiapas (Fanjul, Fraser, 2003).

No obstante, estas cifras omiten un importante “subsidio” oculto: los créditos a la exportación. Las ventajosas condiciones crediticias y la expansión de mercados para las exportaciones baratas de EE.UU. fuerzan los precios a la baja, funcionando en la práctica como un subsidio a la exportación.

Hay que diferenciar los fines de los diferentes subsidios, entre aquellos orientados a proteger un sector en desarrollo y otros destinados a ofrecer facilidades a sectores que no lo necesitan, frente a la competencia externa. Es un hecho que en EE.UU. las explotaciones más grandes acaparan la mayor parte de los recursos. Alrededor de un quinto de los productores más ricos concentran la mitad del total de las ayudas gubernamentales al sector. En este esquema las compañías agroalimentarias exportadoras son las otras grandes beneficiarias del sistema de ayudas estadounidense y de las liberalizaciones regionales como la del TLCAN.

#### **4.1.3.3 Cuando no hay para vivir**

La caída de los ingresos durante la década de los 90 tiene implicaciones directas en la seguridad alimentaria de la población rural. La falta de recursos hace

que el consumo de carne y pescado sea excepcional. De igual forma, el colapso en los precios del maíz obliga a las mujeres a trabajar para conseguir otros ingresos, dejando de moler el maíz en casa. En la actualidad, muchas familias consumen tortillas de harina de maíz que les venden las grandes compañías transnacionales.

De otra parte, la migración está concentrando la propiedad de la tierra. El ejido Nueva Linda, de Chiapas, repartió entre sus ejidatarios 300 has. Tras la reforma de 1994, el 90% de ellos han vendido sus parcelas a un cacique local y muchos se han visto obligados a emigrar.

#### **4.1.4 Los ganadores y perdedores de la liberalización**

El impacto del dumping en los campesinos mexicanos se puede cuantificar en el impacto social que la apertura ha tenido en las regiones tradicionalmente agrícolas:

- En las zonas rurales uno de cada dos mexicanos vive hoy en la pobreza extrema.
- En el caso de los estados del sur —Chiapas, Oaxaca y Guerrero, que dependen en gran medida del maíz— la pobreza extrema rural se eleva al 70% de la población.
- Se calcula que en la actualidad unos 300.000 trabajadores mexicanos se ven obligados a emigrar a EE.UU. cada año.

En el lado mexicano los ganadores se

sitúan en el sector importador: desde los grandes grupos ganaderos hasta las industrias productoras de refrescos, que utilizan la fructosa del maíz.

Por el lado del consumo, la caída de los precios del maíz no ha sido positiva para los consumidores mexicanos. Las compañías beneficiadas de las importaciones baratas no han trasladado ese ahorro al precio de los alimentos elaborados con maíz. Pese a que esa materia prima (maíz) supone el 80% del costo de producción, el precio del kg de tortilla se multiplicó por cuatro, en términos reales, entre 1994 y 1999 (Fanjul, Fraser, 2003).

De otra parte, un campesino medio de la región de Puebla recibió en el 2002 cerca de 400 dólares por su cosecha, cuando sus costos de producción estuvieron entre 460 y 520 dólares. La liberalización supuso una transformación de los programas de apoyo al productor, pero la escasez de recursos y la mala gestión los dejan lejos de compensar la caída de los precios (Yunes, Naude, 2002).

En términos generales se puede decir que para los maiceros mexicanos, el TLCAN, las políticas estadounidenses de *dumping* y la actitud del gobierno mexicano han traído competencia desleal, inseguridad y mayores niveles de pobreza. Para los contribuyentes, ha traído la pérdida de miles de millones de dólares en forma de aranceles legales no cobrados. Para los consumidores, el TLCAN ha traído el incremento abrupto de los precios de la tortilla de maíz y el deterioro de la

calidad de lo que comen; y para el medio ambiente, el agotamiento de los recursos y la desaparición progresiva de un tesoro genético.

## **4.2 Impacto social del Tratado de Libre Comercio de América del Norte**

### **4.2.1 México**

#### **4.2.1.1 Empleo manufacturero**

El empleo en el sector de las manufacturas diferente al de las maquilas asciende a cerca de 1.4 millones de puestos, en enero de 1994, con un pronunciado declive durante la crisis del peso, y una recuperación importante que produjo 91.000 trabajos adicionales en el año 2000, para declinar nuevamente, luego de tres años. Este último declive se debió en particular a la recesión estadounidense. Lo anterior evidencia que el NAFTA ha llevado a una mayor sincronía entre las economías mexicana y estadounidense, al punto que el ciclo de negocios de los Estados Unidos ha tomado un papel dominante en la suerte de la economía mexicana. En mayo de 2003 se contabilizaron 1.3 millones de trabajos en las manufacturas no maquiladoras, cerca de 100.000 menos que cuando el NAFTA entró en vigencia (Polasky, 2003).

El crecimiento en los trabajos de las maquiladoras no es atribuible directamente al NAFTA aunque sí al comercio, pues



el programa de maquilas precede al pacto (1965), pero el NAFTA sin duda trajo reducciones significativas de aranceles que estimularon el subsector de las maquilas. No obstante lo anterior, el NAFTA empezó el proceso de eliminación progresiva de las ventajas del programa de maquiladoras, mientras garantizaba un tratamiento similar a las manufacturas diferentes a las provenientes de las maquilas en México. El empleo de las maquilas ha aportado cerca de 550.000 nuevos empleos adicionales a los que proveía antes del NAFTA (Polasky, 2003).

Debido a las altas tasas de crecimiento poblacional y al ingreso de las mujeres a la fuerza de trabajo en proporciones cada vez mayores durante los ochentas y noventas, México presenta abundancia en la mano de obra disponible. La fuerza de trabajo mexicana creció de 32.3 millones al entrar en vigencia el NAFTA a 40.2 en 2002.

Si bien México disfrutó la ventaja de ser el primer país de bajos salarios en conseguir un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, a medida que más acuerdos de libre comercio son negociados, los programas de preferencia unilateral se expanden, y los miembros de la Organización Internacional de Comercio crecen, la ventaja de ser el primero se diluye progresivamente. La llegada de China a la OMC, ha significado el aumento en la competencia a las manufacturas mexicanas, en particular en sectores intensivos en mano de obra como la indumentaria y los aparatos electrónicos.

#### **4.2.2 Empleo en el sector servicios.**

El impacto del NAFTA en el empleo en el sector de servicios, no ha sido demasiado significativo debido a que la mayoría de los servicios no son comerciales y aquellos que lo son, como los servicios financieros y de telecomunicaciones, no son intensivos en trabajo. México ha tenido un pequeño déficit comercial en servicios con los Estados Unidos, por lo que cualquier impacto en el empleo es probable que fuera negativo. La proporción del empleo total encontrado en el sector de servicios aumentó de un 51 por ciento que era cuando el NAFTA entro en vigencia, a un 57 por ciento en 1997. La mayor parte de este crecimiento se debió a que la absorción de empleo por parte del sector agrícola, disminuyó en un 25.7 por ciento entre 1993 y el 2002 (Vicario, Mimeo).

##### **4.2.2.1 Salarios y productividad.**

La teoría del comercio sugiere que un país con abundancia de trabajo no calificado (como México) que abre su comercio, experimentará retornos crecientes (salarios) a sus trabajadores no capacitados. Sin embargo, los salarios para trabajadores en el sector manufacturero y de maquilas están incluso por debajo de los niveles previos al NAFTA. Este decepcionante comportamiento ha ocurrido a pesar de que la productividad de los trabajadores mexicanos ha aumentado desde que el NAFTA entró en vigencia (Polasky, 2003).



La mayor parte de la disminución en los salarios reales ocurrió como resultado de la crisis del peso de 1994-1995, que permitió el incremento en el costo de los bienes importados y de la tasa de inflación; en tanto que los salarios fueron restringidos por la política monetaria y de determinación de salarios del gobierno. Los salarios se recuperaron después de este choque macroeconómico, sin embargo, no fue suficiente para compensar las pérdidas sufridas en los salarios reales.

En el presente, la oferta en el mercado de trabajo continúa excediendo la demanda en la mayoría de las categorías de trabajo en México, contribuyendo al menos con una explicación parcial de los pobres resultados en cuanto al nivel de los salarios. Además, mayor integración a la economía global como resultado de la liberalización del comercio y una mejor protección de los inversionistas extranjeros ha significado que, para muchas categorías de trabajo no calificado y semi calificado, la competencia se encuentre no sólo en los mercados de trabajo doméstico sino también en los internacionales, a medida que las firmas toman decisiones de producción basadas en los costos laborales de varios países.

#### ***4.2.2.2 Inequidad y pobreza.***

La inequidad en México es alta, como lo es en gran parte de Latinoamérica. Sin embargo, en el caso mexicano, desde 1994 la inequidad otra vez está en aumento.

Haciendo una comparación con el periodo previo a la implementación del NAFTA, el 10 por ciento de los hogares con mayores salarios han aumentado su proporción del ingreso nacional, mientras el otro 90 por ciento ha perdido porción de su ingreso o no ha visto ningún cambio en éste. La inequidad regional dentro de México se ha incrementado también, reversando una tendencia de largo plazo hacia la convergencia en los ingresos regionales (Vicario, mimeo).

### ***4.2.3 Estados Unidos***

#### ***4.2.3.1 Empleos.***

El impacto del NAFTA en la economía de los Estados Unidos, en el empleo y bienestar de sus ciudadanos es significativamente menor que su impacto en México o Canadá, por muchas razones. La economía estadounidense es mucho mayor que la de sus vecinos; y es menos dependiente del comercio porque tiene un gran mercado doméstico; y solo un tercio de su comercio total es con sus socios del NAFTA. Además, sus reducciones arancelarias fueron mucho menores proporcionalmente que los cortes en los aranceles hechos por sus socios (Polasky, 2003).

Una fuente muy útil de información acerca del impacto del NAFTA sobre la pérdida de trabajos puede ser encontrada en la información compilada por el programa de Asistencia para el Ajuste Comercial (NAFTA-TAA, Trade Adjustment

Assistance, por sus siglas en inglés). Según esta fuente, para septiembre de 2003, un total de 525.094 trabajadores se han certificado como trabajadores que han perdido sus trabajos debido al NAFTA bajo el programa NAFTA-TAA. Un análisis detallado de información anterior sobre el NAFTA-TAA mostró que cerca de la mitad de estas pérdidas de trabajo se debían a los cambios en la producción mexicana (Bolle, 2000).

La industria de indumentaria produjo el mayor número de trabajos perdidos certificados por el NAFTA-TAA, cerca del 28 por ciento de aquellos elegibles bajo el programa, seguido por los aparatos eléctricos (13%), automóviles y partes (7%) y metales fabricados (6%) (Bolle, 2000).

#### ***4.2.3.2 Salarios y productividad.***

El principal cambio estructural en cuanto a los salarios es la ampliación de la diferencia entre los trabajos de los trabajadores capacitados y no capacitados que ha sido observada en las últimas tres décadas. El NAFTA ha favorecido esta tendencia, debido a que estimula el crecimiento de las cadenas de producción global, o outsourcing, que permite a los fabricantes mantener partes altamente calificadas del proceso de producción en los Estados Unidos, mientras se envían las operaciones con baja calificación a lugares donde la mano de obra es relativamente barata (Feenstra, 2001).

Sin embargo, el NAFTA probablemente

te ha jugado un rol pequeño en el crecimiento de la productividad estadounidense por dos razones: los aranceles estadounidenses eran ya bajos antes del NAFTA y el comercio con el resto del mundo juega un papel más importante.

#### ***4.2.3.3 Inequidad.***

La inequidad económica en los Estados Unidos ha aumentado durante la mayor parte de las últimas dos décadas. Desde los años ochentas, el quintil más rico (el 20 por ciento más alto) de los hogares estadounidenses ha incrementado su proporción de ingreso doméstico de 44 a más del 50 por ciento, mientras tanto cada uno de los otros cuatro quintiles de hogares ha visto disminuir su proporción de ingreso. La creciente diferencia de salarios entre los trabajadores calificados y no calificados es una de las causas de la creciente inequidad (Vicario, mimeo).

### ***4.2.4 Canadá***

#### ***4.2.4.1 Empleos.***

El impacto del NAFTA en Canadá no puede entenderse sin combinar los efectos del NAFTA con los del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (CUFTA por sus siglas en inglés), que entró en vigor el 1° de enero de 1989. El NAFTA incorporaba las provisiones del CUFTA y, así mismo, liberalizó el comercio entre Canadá y México. Pero el co-

mercio con México continúa siendo una pequeña parte del total del comercio de Canadá –menos del 1 por ciento de las exportaciones canadienses van a México y 3,6 por ciento de sus importaciones son de ese país. En consecuencia, el principal impacto del NAFTA/CUFTA sobre el empleo en Canadá y la economía canadiense en general puede ser atribuido a la continuación de las provisiones del CUFTA (Trefler, 2002).

En aquellas industrias que fueron más afectadas por la reducción de tarifas en Canadá y, por lo tanto, estaban más expuestas a la competencia de las importaciones, el empleo cayó en un 12 por ciento. En las industrias orientadas a las exportaciones que experimentaron los más grandes cortes en aranceles y en consecuencia se beneficiaron del acuerdo, no hubo ningún incremento en el empleo (Trefler, 2002).

En el mediano plazo, el empleo en el sector manufacturero se recuperó, y para 1999 logró niveles vistos sólo en 1989 (Vicario, mimeo). El crecimiento continuó en 2000 y 2001, en el empleo manufacturero, llegando a su pico en 2001 de 3,4 millones de trabajos, cerca de 250.000 más que en niveles pre-CUFTA. Además, el sector manufacturero constituye una proporción un poco mayor de la economía canadiense (22,4 por ciento en 2002) que su contraparte en los Estados Unidos (20,6 por ciento el mismo año), lo que sugiere que las ganancias en productividad pueden haber ayudado a la supervivencia a largo plazo de la manufactura

canadiense (Polasky, 2003).

#### **4.2.4.2 Salarios**

En términos generales los salarios reales en Canadá eran sólo un poco mayores en 2002 que en 1989, pero las ganancias de las manufacturas se comportaron un poco mejor. Lo anterior sugiere que el NAFTA/CUFTA, o en general el comercio, no tuvieron un impacto negativo sobre los salarios canadienses. Como en el caso de México y los Estados Unidos, los incrementos en productividad canadienses sobrepasaron los incrementos de los salarios, tanto en el sector manufacturero como no manufacturero (Vicario, mimeo).

#### **4.2.4.3 Inequidad.**

Los ingresos en Canadá son relativamente más equitativos que en Estados Unidos o México, pero la inequidad ha ido en aumento desde 1989. El 20 por ciento más rico de hogares aumentaron su proporción de ingreso nacional, del 40,7 por ciento del total del ingreso ese año a 42,8 en 2000, mientras todos los demás hogares experimentaron disminuciones en su proporción. Sólo el 20 por ciento de los hogares con mayores salarios tuvieron mayores ingresos reales en 2000 que en 1989. El otro 80 por ciento de hogares canadienses observó disminuciones en sus salarios reales de 1989 a 1994 y luego se recuperaron un poco, pero no suficiente para compensar la disminución inicial

(Vicario, mimeo).

Dado el mejor comportamiento de los salarios en el sector manufacturero que en la mayoría de los otros sectores, parece claro que los cambios inducidos por el comercio en el patrón de los salarios no explican lo anterior. Pero, no puede descartarse que la liberalización del comercio fue un factor en la presión hacia abajo sobre el seguro de desempleo y otros beneficios sociales en Canadá, o la causa de mayores distancias en el ingreso disponible de los hogares.

## 5. CONCLUSIÓN

El proceso de globalización económica ha modificado sustancialmente el marco de las relaciones económicas internacionales, con una clara incidencia en las relaciones laborales de los países que aspiran a integrarse en la economía global.

Lo más destacado de este nuevo proceso es que muchas de las creencias tradicionales carecen hoy de sentido y así mismo diversas políticas aceptadas en el pasado han perdido vigencia. Pero así mismo, hay un conjunto de creencias no siempre comprobables en la práctica, y muchas veces absolutamente erradas que pasan por ciertas; y lo que es peor, se utilizan como fundamento de la política económica (Krugman, 1997).

La tesis clásica de que los países se insertaban en el comercio mundial dependiendo de sus ventajas comparativas, no es vigente en la actualidad. Si los países

asiáticos, única región del mundo que ha crecido con una disminución consistente de la pobreza, hubieran aplicado tales políticas, estarían produciendo arroz. Por el contrario, la decisión estratégica de producir manufacturas y en especial computadores, equipos tecnológicos y vehículos fue el resultado de una opción concertada de gobierno, empresarios, trabajadores y academia, y del aporte estatal a la investigación, a la reconversión productiva, a la calificación laboral y a la incubación de empresas.

Los postulados de Heckscher-Ohlin, incluida su versión en el modelo Stolper-Samuelson, sostenían que un país se insertaba en el mundo especializándose en aquel producto que utiliza intensivamente su factor abundante: en tales condiciones el aumento de la producción de ese bien implicaría una mayor demanda de dicho factor (en nuestro caso se creía que era la mano de obra barata) con la consecuente elevación de los salarios y la reducción de la brecha salarial.

Lo que la experiencia está demostrando es que la brecha laboral expresada en desempleo, empleos de mala calidad, y menores remuneraciones se está ampliando en contra de los trabajadores menos calificados y ello ocurre simultáneamente en los países desarrollados y en los países en vía de desarrollo. La razón puede residir en el profundo cambio técnico que ha implicado la computación y el avance de las comunicaciones.

Si nuestros países pensaban que su

ventaja para competir en un mercado cada vez más agresivo era la mano de obra barata, se han encontrado con la sorpresa de que el ingreso de China, India y los demás países asiáticos de reciente industrialización han colocado en la oferta laboral mundial, una masa equivalente a la mitad de la población del globo terrestre con remuneraciones inferiores a las nuestras. Como le dijera el profesor Jeffrey Sachs al presidente Gaviria en su visita a Colombia en 1992, “si Colombia pretende competir con la mano de obra barata, debe asegurarse que puede pagar salarios inferiores a los 60 dólares mensuales que se pagan en China, o en caso contrario deberá optar por aumentar la productividad mejorando la calificación de la fuerza de trabajo”.

Lo que hemos observado en Colombia y en América Latina es la opción de competir con trabajo temporal, con relaciones laborales tercerizadas o con mediación de terceros y escasa protección social. Ello se expresa en la estrategia de las maquiladoras que han llegado a representar el 60% de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos, pero que han perdido en solo un semestre 300 mil empleos por la delocalización de maquilas hacia China (Herrera, 2003).

Es en este contexto que ha surgido el debate sobre los derechos laborales y el comercio. Además, del imperativo ético de salvaguardar la dignidad del trabajo, proclamado en todas las encíclicas de la Doctrina Social de la Iglesia, y del com-

promiso jurídico de los estados de salvaguardar los derechos humanos, políticos y laborales consagrados a nivel internacional, lo que observamos es una creciente violación de estos derechos, que va desde las limitaciones a la libre organización, pasando por la interferencia de los gobiernos y estados en la vida de las organizaciones de trabajadores, y llega hasta las formas más brutales de represión (asesinatos, intimidación) de los líderes sindicales.

A pesar de que en el acta fundacional de la Organización Internacional del Comercio, cuya creación no llegó a concretarse, se postulaba la vinculación entre el respeto de dichos derechos como un compromiso de los estados, la verdad es que hoy nos encontramos ante un consenso casi unánime de todos los gobiernos, en rechazar el establecimiento de un vínculo condicionante entre el respeto de los derechos laborales y el acceso a los beneficios del libre comercio.

La propuesta de los presidentes Clinton y Mitterrand en Marraquesh (1994) que cerró la Ronda de Uruguay del GATT y dio origen a la OMC, fue resistida desde diferentes flancos: mientras los gobiernos y las organizaciones sindicales de los países proponentes consideraban como *dumping* social la conducta de países que exportan bienes producidos con violación de los derechos laborales, los países en desarrollo encabezados por India y China, argumentaban vehementemente que la propuesta de vinculación del acceso comercial con el respeto de los derechos

laborales (cláusula social), era una medida proteccionista que privaba a los países pobres de su única ventaja comparativa; el bajo costo de su mano de obra.

Sería impensable suponer que esta última argumentación esconde subrepticamente el interés de violar los derechos humanos y laborales como un elemento de competencia internacional. Pero aunque así no se confiese, la realidad parece mostrar que es eso lo que está ocurriendo. Aunque los estudios de la OCDE demuestran que no hay un claro vínculo que demuestre que el respeto de los derechos laborales conduce a una pérdida de competitividad y pese a que las economías más dinámicas y fuertes tienen sindicatos robustos, las autoridades gubernamentales de los países desarrollados han convertido en un dogma indiscutible su preferencia por el trabajo precario. Quizás ello explica su pobre desempeño en el ranking internacional de competitividad.

A pesar de ello los países desarrollados han adoptado individualmente su Sistema General de Preferencias, mediante el cual condicionan a los países beneficiarios del mismo, al respeto de los estándares laborales mínimos. En ese marco diversos países como República Dominicana y Costa Rica han sido demandados por el movimiento sindical estadounidense ante las autoridades de su país para exigirles el respeto de los estándares laborales bajo la amenaza de perder los beneficios comerciales. Ello quiere decir que en la práctica se aplica una cláusula social con el agravante de que

ello se hace en el marco bilateral dejando al país acusado expuesto al juicio del país que concede dichas preferencias, lo cual es menos transparente que si fuera el resultado de un acuerdo multilateral.

En la práctica al NAFTA, se le incorporaron protocolos laterales en el campo laboral y ambiental y los tratados de libre comercio firmados con Jordania, Chile y Centroamérica, incluyen el compromiso de los países de no utilizar la reducción en el cumplimiento de los estándares laborales como una herramienta de competencia. Y aunque es cierto que dichas declaraciones no tienen a la fecha una exigibilidad notoria al punto, por ejemplo, de suspender el acceso comercial al país acusado de tales violaciones, establece un precedente jurídico que con toda seguridad será cada vez más exigible en la medida en que la conciencia social al respecto se haga más presente.

Colombia es el país con el mayor nivel de violaciones laborales en la última década y por tal razón su desempeño en ese campo estará sujeto siempre a la observancia internacional; por tal motivo nuestras autoridades, líderes empresariales y responsables del manejo social, harían bien en asegurarse que nuestro país cumpla debidamente los compromisos que al respecto ha firmado a nivel internacional.

## BIBLIOGRAFÍA

Aidt, Toke and Zafiris Tzannatos. (2001). *The Costs and Benefits of Collective Bargaining: A Sur-*

- vey. World Bank. Washington, D.C.
- Bakvis Peter. (2002). "Labour standards and development". Presentation to World Bank Conference on Development Economics Oslo.
- Bhagwati, Jagdish. (1998). "Moral Obligations and Trade". December 12, <http://www.columbia.edu/~jb38/papers.html>
- Burtless, Gary, Lawrence, Robert, Litan, Robert y Shapiro, Robert. (1998). *Globaphobia*, Washington: The Brookings Institution Press.
- Dølvik, Jon Erik and Liv and Tørrer. (2002). *Globalisation, Work, and Labour Standards*. Fafo Institute for Applied Social Science. Oslo.
- Garay, Luis Jorge. (2002). *Estándares laborales y comercio una aproximación a la problemática*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington DC.
- Herrera V. Beethoven. (2003). "Maquilas good bye". *Portafolio*, febrero, Bogotá.
- Holzmann, Robert and Steen Jørgensen. (2001). *Social Protection Sector Strategy: From Safety Net to Springboard*. World Bank. Washington, D.C.
- Krugman, Paul and Obstfeld, Maurice. (1997). *International Economics: Theory and Practice*. New York: Addison-Wesley.
- Krugman, Paul (1997). *El internacionalismo moderno: la economía internacional y las mentiras de la competitividad*. (Desafiar el saber convencional, págs. 103 – 118) Barcelona, Editorial Grijalbo Mondadori.
- Kucera, D. (2001). *The Effects of Core Workers Rights on Labour Costs and Foreign Direct Investment: Evaluating the «Conventional Wisdom»*. International Institute for Labour Studies. Geneva.
- Martínez, Daniel 2003. "El mundo del trabajo en la integración económica y la liberalización comercial: Una mirada desde los países americanos", OIT, Lima.
- Rodríguez-Hölkemeyer, Patricia. (2000). *Estándares laborales y comercio internacional*.
- Rodrik, Dani. (1997). *Has Globalization gone too far?* Washington D.C: Institute for International Economics,.
- Rodrik, Dani. (1997a). "Upside, Downside". *Revista TIME*: Reporte Especial sobre la globalización.
- Schwab, Klaus and Smadja, Claude. (1994). "Power and Policy: The New Economic World Order". *Harvard Business Review*, November-December.
- Segenberger, Werner. (2000). *Globalización y progreso social: Papel e impacto de los estándares laborales internacionales*, Fundación Friedrich-Ebert.
- Stiglitz, Joseph (2001). "El empleo, la justicia social y el bienestar de la sociedad". Discurso de apertura ante el Foro Mundial de Empleo (OIT) 1- 3 de noviembre.
- World Bank. 1995. *World Development Report 1995: Workers in an Integrating World*. Washington, D.C.

